



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA

LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott.ssa Marta D'Auria	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nell'adunanza del 13 febbraio 2014**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 31 gennaio 2014 con la quale il Sindaco del Comune Mozzate (CO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del

Comune di Mozzate;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Mozzate ha presentato alla Sezione una richiesta di parere concernente il possibile reintegro di ex dipendenti comunali nell'organico dell'ente locale, precedentemente trasferiti ad organismi da esso direttamente controllati, a seguito della messa in liquidazione degli stessi e conseguente riassunzione in proprio dei servizi esternalizzati.

Riferisce l'organo rappresentativo dell'ente che il Comune di Mozzate aveva costituito la "Mozzate Patrimonio srl", interamente pubblica, alla quale ha demandato la gestione del patrimonio pubblico, trasferendo ad essa beni e personale, nonché aveva costituito la "Fondazione Ambrosius" alla quale ha demandato la gestione della Biblioteca Civica, parimenti trasferendo il patrimonio e il personale. Inoltre, all'epoca delle esternalizzazioni (avvenute prima del 2006), il Comune aveva sottoscritto un accordo con il personale trasferito presso detti organismi e le Organizzazioni sindacali, recante la previsione del reintegro nell'organico dell'Ente medesimo dei soli lavoratori ex dipendenti comunali in ipotesi di reinternalizzazione dei servizi.

Sulla scorta di detta premessa, l'Amministrazione comunale articola nei due quesiti che seguono la richiesta di parere:

1° Quesito: in sede di reinternalizzazione dei servizi, il Comune <<è soggetto alla limitazione del 40% prevista dal comma 7 dell'art. 76 del decreto legge 112/2008, convertito, con modificazioni dalla legge 133/2008, che prevede assunzioni solo e fronte di cessazioni di personale dipendente dell'ente>> oppure il processo di reinternalizzazione è <<configurabile come "mobilità" di personale e pertanto escluso dalla limitazione dell'art. 76 c. 7 l.133/2008 in un'ottica di consolidamento della spesa della pubblica amministrazione che dovrebbe contemplare anche le spese delle società ed organismi a totale partecipazione pubblica>>?

2° Quesito: atteso che l'Ente locale, nonostante il processo di reinternalizzazione, è tenuto a rispettare l'obbligo di riduzione delle spese di personale, previsto dall'art. 1, comma 557 della legge 296/2006, come sostituito dalla legge 122/2010, può <<nella determinazione del valore delle spese di personale di cui all'art. 1 comma 557 della Legge 296/2006>> contabilizzare anche il costo del personale esternalizzato?

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Mozzate rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, ottavo comma, della

legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

#### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

#### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

#### **MERITO**

Il Sindaco del Comune di Mozzate rappresenta che l'ente ha deciso di mettere in liquidazione una società e una fondazione a cui erano stati esternalizzati servizi (gestione del patrimonio pubblico e della biblioteca comunale). In particolare, in seguito alla messa in liquidazione della società e della fondazione con conseguente riassunzione in capo all'ente locale dei servizi esternalizzati, il Comune intende (anche in ragione di un accordo all'epoca stipulato) reinternalizzare il personale trasferito presso detti organismi, purchè si tratti di lavoratori anche all'epoca dell'esternalizzazione erano dipendenti comunali.

Sulla scorta di detta premessa, l'Amministrazione comunale formula due quesiti, il primo sulle modalità di applicazione del c.d. turn over e il secondo sulla corretta individuazione della voce sulla spesa per il personale ai fini del rispetto del vincolo previsto dal comma 557 dell'art. 1 della l. n. 296/06.

Prima di affrontare i quesiti posti dal Comune di Mozzate, questa Sezione ribadisce che il processo di "reinternalizzazione" del personale -in presenza di un accordo sottoscritto dall'ente locale, dalla società e dalle organizzazioni sindacali- può avvenire solo in presenza di rigorosi presupposti: la reinternalizzazione dei servizi, la reintegrazione dei soli ex dipendenti comunali e la vacanza nell'organico dell'ente locale dei posti del personale trasferito oppure, qualora al momento della esternalizzazione l'organico fosse stato ridotto, la riespansione dello stesso in conseguenza della reinternalizzazione dei servizi (delibera Sez. Riun. n. 8/2010).

A detti presupposti si aggiungono i rigidi vincoli di finanza pubblica fissati dal legislatore in materia di spese per il personale degli enti locali (delibere Sez. Riun. QMIG n. 3 e n. 26 del 2012).

**1° Quesito sulle modalità di applicazione del c.d. turn over:** *in sede di reinternalizzazione dei servizi, il Comune <<è soggetto alla limitazione del 40% prevista dal comma 7 dell'art. 76 del decreto legge 112/2008, convertito, con modificazioni dalla legge 133/2008, che prevede assunzioni solo e fronte di cessazioni di personale dipendente dell'ente>> oppure il processo di reinternalizzazione è <<configurabile come "mobilità" di personale e pertanto escluso dalla limitazione dell'art. 76 c. 7 l. 133/2008 in un'ottica di consolidamento della spesa della pubblica amministrazione che dovrebbe contemplare anche le spese delle società ed organismi a totale partecipazione pubblica>>?*

L'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, pone un divieto di assunzione nel caso di superamento di un predeterminato rapporto (50%) fra spesa per il personale e spesa corrente; ai fini di questo calcolo l'ente locale deve consolidare anche le spese per il personale sostenute da alcune categorie di società partecipate, dalle aziende speciali e dalle istituzioni. Inoltre, la norme introduce un limite al c.d. *turn over* fissando i limiti alle nuove assunzioni degli enti locali nel 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. In particolare, il comma 7, dopo la modifica apportata dalla legge di stabilità per l'anno 2014 (l. n. 147/2013), stabilisce che <<è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo

svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma. Ai fini del computo della percentuale di cui al primo periodo si calcolano le spese sostenute anche dalle aziende speciali, dalle istituzioni e dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, nè commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. Entro il 30 giugno 2014, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, d'intesa con la Conferenza unificata, è modificata la percentuale di cui al primo periodo, al fine di tenere conto degli effetti del computo della spesa di personale in termini aggregati. La disposizione di cui al terzo periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 40 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42; in tal caso le disposizioni di cui al secondo periodo trovano applicazione solo in riferimento alle assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di istruzione pubblica e del settore sociale>>.

Il consolidamento della spesa per il personale tra l'ente locale e la società (titolare di affidamenti diretti di servizi senza gara o strumentale o che eroga servizi pubblici a rilevanza non economica) o tra l'ente locale e l'organismo partecipato che ha la natura giuridica di azienda speciale o istituzione, ai fini dell'articolo 76, comma 7, d.l. 112/2008, è imposto dal legislatore. In altri termini, l'ente locale per verificare che non si trovi nel divieto assoluto di procedere a nuove assunzioni deve calcolare il rapporto tra la spesa per il personale e la spesa corrente consolidando le spese dell'ente medesimo con quelle dell'organismo partecipato. Le Sezioni Riunite della Corte (Corte conti, SSRR in sede di controllo, del n. 3 del 25 gennaio 2011 e n. 27 del 12 maggio 2011, nonché Sezione delle Autonomie n. 8/AUT/2011/QMIG del 29 aprile 2011 e questa Sezione con la del. n. 99 del 5 dicembre 2008), in tema di consolidamento della spesa (ente locale-organismo partecipato) hanno precisato che, la base di calcolo relativa alla spesa

per il personale sostenuta da ciascun ente locale deve tenere conto dei vari sistemi organizzativi nei quali, ormai, si articola l'amministrazione pubblica ("tutte le forme di cooperazione interlocale oltre che di esternalizzazione in senso stretto"). D'altra parte, procedendo al consolidamento degli aggregati di spesa ai fini dell'articolo 76, comma 7, d.l. 112/2008, <<all'incremento della spesa di personale dovrebbe ragionevolmente corrispondere un incremento della spesa corrente in modo tale da mantenere sostanzialmente inalterato il rapporto tra i due fattori>> (Lombardia 447/2013/PAR del 17 ottobre 2013).

Solo se all'esito di questo consolidamento il rapporto in discorso è inferiore al 50%, sussiste una "capacità assunzionale" dell'ente ma questa è limitata al 40% della spesa per le cessazioni avvenute nell'anno precedente (limite al c.d. *turn over*).

Trattandosi di un vincolo di finanza pubblica non è suscettibile di deroghe interpretative, nemmeno nella prospettiva avanzata dall'ente locale (ovvero, quella di configurare il passaggio del personale dalla società all'ente locale come "mobilità"). Infatti, la legge di stabilità per l'anno 2014 (l. n. 147/2013), al comma 563 dell'art. 1, esclude espressamente che possa avvenire un processo di mobilità tra le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni, ex art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/01, e le pubbliche amministrazioni medesime.

Dunque, il comune di Mozzate soggiace ai vincoli per nuove assunzioni e alle limitazioni sul c.d. *turn over* di cui si è sin qui detto.

**2° Quesito sulla corretta individuazione della voce sulla spesa per il personale ai fini del rispetto del vincolo previsto dal comma 557 dell'art. 1 della l. n. 296/06:** *atteso che l'Ente locale, nonostante il processo di reinternalizzazione, è tenuto a rispettare l'obbligo di riduzione delle spese di personale, previsto dall'art. 1, comma 557 della legge 296/2006, come sostituito dalla legge 122/2010, può <<nella determinazione del valore delle spese di personale di cui all'art. 1 comma 557 della Legge 296/2006>> contabilizzare anche il costo del personale esternalizzato?*

L'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, pone un obbligo di riduzione progressiva della spesa per il personale, sanzionato, in caso di mancato rispetto, con il divieto di assunzione a qualsiasi titolo (il comma 557 ter, inserito dall'art. 14 del d.l. n. 78/2010, rinvia all'art. 76 comma 4 del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 122/2010).

La questione proposta concerne l'individuazione del concetto di spesa di personale rilevante ai fini della verifica richiesta dall'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006; in particolare, impone di stabilire se in detto agglomerato rientri o meno la spesa di personale della società in *house* (voce della spesa non

espressamente disciplinata nel comma 557 bis dove si stabilisce che nel concetto di cui al comma che precede sono compresi i "soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente").

Come ha già affermato questa Sezione (Lombardia 447/2013/PAR del 17 ottobre 2013), il principio di consolidamento della spesa (di origine giurisprudenziale) è stato recepito dal legislatore ai fini dell'individuazione dei vincoli assunzionali di cui all'articolo 76, comma 7, d.l. 112/2008, mentre non è stato recepito dal legislatore ai fini di una valutazione sull'andamento della spesa storica ai sensi del comma 557 cit..

Le Sezioni Riunite della Corte (Corte conti, SSRR in sede di controllo, del. n. 3 del 25 gennaio 2011 e n. 27 del 12 maggio 2011, nonché Sezione delle Autonomie n. 8/AUT/2011/QMIG del 29 aprile 2011 e questa Sezione con la del. n. 99 del 5 dicembre 2008 dalla Sezione Lombardia) hanno ricordato che il principio del consolidamento, di matrice giurisprudenziale, è stato recepito dal legislatore con l'articolo 20, comma 9, del d.l. n. 111/2011, ai fini del rapporto spesa corrente – spesa di personale, mentre il legislatore non ha esteso analogo principio per la spesa storica rilevanti ai fini dell'articolo 1, comma 557, legge n. 296/2006. In maggior dettaglio, le Sezioni Riunite -con pronunce nomofilattiche vincolanti ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 (conv. nella l. n. 102/2009)- hanno ritenuto che, anche in caso di reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, non è possibile derogare alle norme in materia di contenimento della spesa per il personale. Tali norme, infatti, costituiscono disposizioni di natura cogente che rispondono ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali ancorati al rispetto di rigidi obblighi comunitari.

Le Sezioni Riunite, in sostanza, <<hanno escluso la possibilità di includere nella spesa da prendere come base di calcolo per accertarne la riduzione anche le spese per il personale sostenute dalla società *in house* in relazione alla gestione del servizio da reinternalizzare. La base di tale ragionamento, implicita ma evidente, è la negazione dell'esistenza di un obbligo di consolidamento ai fini della riduzione della spesa storica>> (del. Sez. Riun. n. 26/2012 QMIG cit.).

#### **P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 18 febbraio 2014

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)